

Documentos de la

DEMOCRACIA

#9

*El
Papel de los
Grupos de Interés*

por

R. Allen Hays

We the People

Documentos de la

DEMOCRACIA

“Un grupo de interés es un conjunto organizado de individuos que comparten algunas metas y tratan de influir en la política pública”.

*— Jeffrey Berry,
The Interest Group Society*

Director Ejecutivo: George Clack / **Editor:** Melvin Urofsky
Director Administrativo: Paul Malamud. / **Director Artístico:** Thaddeus A. Miksinski, Jr.
Traducción: Angel Carlos González / **Composición Tipográfica:** Leticia Fonseca G.

ACERCA DEL AUTOR:

R. Allen Hays es director del Programa de Postgrado en Política Pública y profesor de ciencia política en la Universidad del Norte de Iowa. Su libro, *The Federal Government and Urban Housing*, es una fuente de datos muy aceptada sobre la historia de las políticas de vivienda. En fecha más reciente, ha ampliado su investigación para incluir el proceso por el cual los grupos comprometidos con intereses específicos o “grupos de interés” se congregan en torno a la creación de la política social. Su libro, *Who Speaks for the Poor?*, publicado por Routledge en 2001, documenta y compara la actividad de los grupos de interés en tres ámbitos de la política social de los EE.UU.: vivienda, alimentación y asistencia en efectivo. Antes de ocupar su cátedra en la Universidad del Norte de Iowa, el profesor Hays trabajó como administrador de la vivienda en un gobierno local.

Los grupos de interés son un importante mecanismo por medio del cual los ciudadanos de los Estados Unidos comunican sus ideas, necesidades y puntos de vista a los funcionarios elegidos. De ordinario, el ciudadano puede hallar algún grupo de interés que se ocupe de sus preocupaciones, por más especializadas que éstas sean. Los directorios de asociaciones de voluntarios de este país revelan la increíble variedad de causas por las cuales se suelen congregar los ciudadanos. La *Encyclopedia of Associations* (Enciclopedia de asociaciones) de Gale Research, Inc., goza de amplio reconocimiento como una de las listas más completas a ese respecto. No todos estos grupos son activos en el aspecto político, pero muchos de ellos tratan de influir en la política pública.

Tanto la estructura formal como las tradiciones informales de la política estadounidense son suelo fértil para los grupos de interés. Un rasgo del sistema de este país que fortalece la influencia de esos grupos es la relativa debilidad de los partidos políticos, la cual proviene, en parte, de la separación de poderes entre la rama ejecutiva y la legislativa. En un sistema parlamentario como el de Gran Bretaña, donde la permanencia del primer ministro en el cargo depende del apoyo de la mayoría en el Parlamento, los partidos ejercen un alto grado de control sobre los legisladores y, por lo tanto, sobre la creación de políticas. En contraste, la elección del presidente y la de los miembros del Congreso de los Estados Unidos son eventos políticos separados, aun cuando se lleven a cabo al mismo tiempo. Cada legislador tiene que formar una coalición vencedora en su propio estado o distrito, y esas coaliciones poseen un carácter muy distinto de la coalición mayoritaria que el candidato presidencial convoca para ganar la elección. La evidencia clara de esto es el hecho de que el Congreso y la presidencia han estado casi siempre bajo el control de distintos partidos desde la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, ni los demócratas ni los republicanos están dispuestos a respal-

dar siempre las posiciones del presidente de su partido o la plataforma electoral del mismo. Esta débil lealtad partidista fortalece la influencia de los grupos de interés, tanto en las elecciones, cuando su respaldo financiero puede ser decisivo, como más tarde, cuando los grupos que apoyaron al candidato vencedor se involucran a fondo en la formulación de políticas.

Un segundo rasgo del sistema que alienta a los grupos de interés es la descentralización del poder político a favor de estados y localidades, es decir, lo que se conoce como el sistema federal o "federalismo". Las asociaciones de ciudadanos se forman a menudo en el nivel del estado y la localidad, para luego incorporarse como organizaciones nacionales. De esta manera, la descentralización fomenta una mayor variedad de grupos de interés. Y también debilita más al sistema de partidos, ya que la diversidad social y económica de los 50 estados no propicia la existencia de una estricta disciplina de partido.

Además, el sistema de los Estados Unidos, con su poder judicial fuerte e independiente, intensifica el poder de los grupos de interés. Con frecuencia, los tribunales de este país toman resoluciones sobre asuntos que en otros sistemas políticos estarían bajo el control de la legislatura o la burocracia. Así, los grupos de interés pueden recurrir al litigio para alcanzar objetivos de políticas que no pueden lograr por medio de la acción legislativa. Por ejemplo, a principios de los años 50, las victorias que obtuvo la Asociación Nacional para el Progreso de la Gente de Color (NAACP por sus siglas en inglés) en los tribunales abrieron las primeras grietas en el sistema de segregación racial de los EE.UU., años antes que un Congreso dominado por gente del Sur que ocupaba puestos clave estuviera dispuesto a actuar.

Por último, la tradición estadounidense de libertad virtualmente ilimitada de palabra, de prensa y de reunión, significa que a un grupo de interés, por más radical que sea, se le permite expresar casi cualquier punto de vista y difundirlo en público. Sin

duda alguna, por la creciente centralización de los medios informativos desde la Segunda Guerra Mundial, a los grupos que sustentan puntos de vista extremos les resulta cada vez más difícil hallar un auditorio que los tome en serio. Sin embargo, esta tendencia a la centralización se ha contrarrestado, en parte, por el amplio acceso que encuentran los grupos en la Internet. En general, las tradiciones estadounidenses de libertad de palabra y de prensa, al brindar multitud de oportunidades para exponer problemas sociales y establecer las distintas posiciones frente a la política pública, alientan la formación de grupos.

El universo de los grupos de interés

Antes de 1970, el libro de texto estadounidense típico sobre grupos de interés dedicaba la mayor parte de sus páginas a tres categorías: grupos de empresarios, de trabajadores y de agricultores. Desde entonces, el universo de los grupos de interés se ha vuelto mucho más complicado. Los grupos agrícolas han perdido influencia al disminuir el número de agricultores en los Estados Unidos. Además, han surgido muchos grupos nuevos que no encajan en ninguna de aquellas categorías.

Empresarios

La mayoría de los expertos suele estar de acuerdo en que las empresas desempeñan un papel protagónico en la política de los Estados Unidos. Las grandes corporaciones tienen el prestigio de ser actores importantes en la economía del país. En virtud de que los funcionarios de elección deben rendir cuentas sobre el desempeño económico de la nación, a menudo temen que cualquier política contraria a las empresas pueda perjudicar tal desempeño.

No obstante, Las empresas usan también medios directos de influencia. Las grandes corporaciones multinacionales ponen en juego enormes recursos para respaldar sus metas políticas. Por lo regular, son miembros de

varias asociaciones comerciales que representan las opiniones de toda su industria acerca del proceso político. Además, las corporaciones patrocinan grupos “cúpula”, como la Asociación Nacional de Fabricantes y la Cámara de Comercio de los EE.UU., que hablan en nombre de toda la comunidad empresarial. Por último, las compañías cabildean en forma individual con los legisladores y entregan millones de dólares en aportaciones para las campañas políticas de los candidatos de su preferencia.

Sindicatos

Los sindicatos crecieron con mucha lentitud a principios del siglo XX, pero llegaron a tener un lugar significativo en el sistema político de los Estados Unidos en los años 30. La Ley Nacional de Relaciones Laborales protegió la negociación colectiva y permitió que los sindicatos crecieran mucho más de prisa. Éstos llegaron a tener en sus filas la cifra máxima de 35% de la fuerza de trabajo en los años 50. Sin embargo, en la década siguiente, la afiliación a los sindicatos empezó a disminuir hacia su nivel actual, de casi el 15% de la población total de trabajadores, y el poder político de los sindicatos se debilitó junto con su poder económico. Las razones de este descenso en el número de miembros de los sindicatos, demasiado complejas para exponerlas aquí en detalle, residen en la naturaleza cambiante de la economía mundial y en la transición por la cual el país pasó de una economía basada en las manufacturas a otra más orientada a los servicios. A pesar de todo, los sindicatos todavía ejercen una influencia considerable cuando enfocan su energía en una elección o en un tema específico.

Asociaciones profesionales

Otro tipo importante de grupo de interés es la asociación de profesionales. Grupos tales como la Asociación Médica de los EE.UU. y la Asociación del Colegio de Abogados de los EE.UU. centran su atención en los intereses colectivos, los valores y la buena mar-



cha de su profesión. Los profesionales del sector público son menos poderosos, pero también están bien organizados. Casi todas las especialidades, dentro de los gobiernos estatales y locales, cuentan con su propia organización nacional. Por ejemplo, en lo que se refiere a las políticas de vivienda existen grupos como la Asociación Nacional de Funcionarios de Vivienda y Nuevo Desarrollo, el Consejo Nacional de Agencias Estatales de Vivienda y el Consejo de Autoridades de Grandes Proyectos de Vivienda Pública. De acuerdo con las leyes estatales y federales, esos grupos no pueden participar en actividades partidistas. A pesar de eso, pueden rendir testimonio ante el Congreso sobre asuntos que afectan a sus respectivos programas y organizan a sus miembros para que conversen con los representantes de sus respectivos estados o distritos. En virtud de que las personas de bajos ingresos que son clientes de los programas públicos rara vez se organizan como grupos de interés capaces de influir en el nivel nacional, las asociaciones de proveedores de servicios son voceros



importantes de la gente pobre en el proceso político de los Estados Unidos.

Grupos intergubernamentales

Una categoría conexa es la de los grupos de interés que representan a ciertas unidades del gobierno estatal y local y cabildean por sus propios intereses en el nivel nacional. Aun cuando esos grupos no tienen asignado un papel oficial en el sistema federal de los Estados Unidos que distribuye la autoridad entre los gobiernos nacional, estatales y locales, funcionan en forma muy similar a otros grupos de interés. Es decir,

exponen las opiniones de sus miembros ante el Congreso y la administración, a la vez que defienden sus posiciones en los medios informativos. La Asociación de Gobernadores Nacionales (NGA por sus siglas en inglés) y la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales representan, por ejemplo, a los funcionarios estatales. En virtud de que los gobernadores de los estados tienen la responsabilidad administrativa y política directa de poner en práctica los programas de bienestar social que el gobierno federal ordena, la NGA en particular ha ejercido su influencia para ayudar a los miembros del Congreso a formular leyes de previsión social. Los intereses institucionales generales de los condados están representados por la Asociación Nacional de Condados, y los de las ciudades lo están por la Liga Nacional de Ciudades y por la Conferencia de Alcaldes de los EE.UU.



Grupos de interés público

El tipo de grupo de interés que ha crecido con más rapidez desde 1970 es el “grupo de interés público”. El especialista en ciencias políticas Jeffrey Berry define a los grupos de interés público como los que apoyan metas que no producen beneficios materiales directos a sus miembros, sino que expresan valores pertenecientes a toda la sociedad en conjunto. Los primeros grupos de interés público surgieron de los movimientos de derechos civiles, derechos de la mujer y de protección al medio ambiente, de la década de 1960. Con fre-

cuencia, los partidarios de esas causas tuvieron una evolución a lo largo del tiempo, en la cual la expresión de sus opiniones pasó de la protesta callejera a la acción organizada dentro del sistema político. Más tarde se movilizaron grupos de interés público en torno de nuevos temas, como los derechos de los discapacitados, la prevención del abuso contra los niños o la violencia familiar, y los derechos de los homosexuales y las lesbianas. Esos grupos también han sido importantes defensores de programas de ayuda a los pobres. Algunos grupos importantes de esta índole son: La Coalición Nacional de Vivienda para Personas de Bajos Ingresos, el Fondo para la Defensa de los Niños y la agrupación Ciudadano Público (el grupo que encabeza Ralph Nader, el activista de los derechos del consumidor).

Los grupos de interés público suelen carecer de los recursos económicos que los grupos de empresarios poseen. Aun cuando los temas que defienden cuentan a menudo con un alto grado de apoyo del público, según las encuestas de opinión, pocos de ellos tienen grandes masas de afiliados. Una razón de esto es que el carácter intangible de sus metas implica el problema del “viajero que no paga pasaje”, es decir, el individuo que se puede beneficiar con los esfuerzos de un grupo de interés sin ser miembro de éste o, por lo menos, sin involucrarse mucho en el asunto. A pesar de todo, aquéllos usan su pericia y sus labores de recopilación de datos para plantear cuestiones que ningún otro grupo aborda. Al principio, la mayoría de los grupos de interés público se ubicaban en el ala izquierda del espectro político. No obstante, los conservadores han organizado en los últimos años sus propios grupos, en gran parte como respuesta al viraje liberal que percibieron en la política pública en las décadas de 1960 y 1970. Entre los grupos de interés público más importantes de esta categoría figuran la Unión Nacional de Contribuyentes y el grupo Mujeres Preocupadas por los Estados Unidos. Los centros de talento de los conservadores, como la Heritage Foundation,



pueden operar también como grupos de interés, ya que sus investigaciones tienden a respaldar la visión conservadora del mundo. Tal vez se podría decir lo mismo del Urban Institute en el ámbito liberal.

Estos grupos de interés público nacionales se asemejan a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que han surgido en el escenario internacional a partir de los años 80. De hecho, algunos grupos de los EE.UU. tienen estrechos vínculos con ONG internacionales. En ambos casos, el apoyo proviene de ciudadanos preocupados por una cuestión social general y no por intereses económicos inmediatos.

Límites de la eficacia de los grupos de interés

Tal como lo sugiere esta breve reseña, en la escena política de los Estados Unidos hay gran variedad de grupos de interés; un vasto acervo de investigación muestra que la eficacia de éstos para que las opiniones de sus miembros sean escuchadas varía mucho. Las razones de esa disparidad radican en la forma en que cada grupo emplea sus recursos políticos principales: cantidad de miembros, cohesión e intensidad, dinero e información.

Número y cohesión de los miembros

Parece lógico suponer que los grupos de interés cuya base de apoyo en la población es muy numerosa son también los más influyentes. Los funcionarios elegidos defienden las políticas que son del agrado de mayorías apreciables en las encuestas de opinión, porque desean que el abultado número de posibles votantes que comparten esos puntos de vista se sume a sus coaliciones vencedoras. Sin embargo, varios factores complican esta situación.

Es verdad que millones de ciudadanos pertenecen a grupos de interés y que algunos de éstos, como el Sierra Club de los ecologistas y la organización de sindi-

catos AFL/CIO son sumamente numerosos. Sin embargo, un examen más detenido muestra que la mayoría de los grupos que tienen grandes masas de miembros sólo logran atraer a una pequeña fracción de sus posibles partidarios. Por ejemplo, según las encuestas, una clara mayoría de los estadounidenses está a favor de una estricta regulación ambiental. Esos partidarios representan una reserva de millones de miembros potenciales para los grupos de interés que defienden el medio ambiente. Sin embargo, ni los más grandes de esos grupos tienen en sus filas un millón de miembros. Este número relativamente pequeño de afiliados concuerda con el principio general según el cual el número de ciudadanos que se unen a grupos de interés es una pequeña fracción de la población de los EE.UU.

El finado economista Mancur Olson propuso la explicación más plausible de este fenómeno. Él dijo que el logro de una meta de políticas por un grupo de interés es lo que en términos económicos se conoce como un “bien público”. Es decir, los beneficios del éxito de un grupo los disfrutaban todas las personas que concuerdan con la posición de dicho grupo, ya sea que en realidad se hayan afiliado a él o no. Así, si las ballenas son salvadas de la extinción, la gente puede sentir satisfacción ante la presencia de esos animales aunque nunca haya pagado una cuota a los grupos de interés que lucharon por “salvar a las ballenas”. Por supuesto que si nadie pagara dichas cuotas, el grupo no podría existir. Sin embargo, en los grupos grandes, la contribución marginal de cada nuevo miembro es pequeña. Por lo tanto, a diferencia de miles de partidarios que se unen al grupo, muchos otros no lo hacen o no se comprometen del todo con él y, de esa manera, se convierten en “viajeros que no pagan pasaje”, es decir, que gozan los beneficios y dejan que otros se involucren activamente y paguen.

Otro problema grave que encaran los grupos con grandes masas de afiliados consiste en lograr que el apoyo ciudadano al grupo se traduzca en votos por los candidatos que suscriban sus

metas. El voto es un acto complejo y está sujeto a muchas motivaciones e influencias: la personalidad del candidato, la lealtad al partido y toda una gama de cuestiones. Los estudios sobre el sufragio demuestran que muchos votantes no conocen a fondo las posiciones que asumen los candidatos de su preferencia en materia de políticas. Por lo tanto, a menudo es difícil que los grupos puedan demostrar que, en sus opciones de votación, sus partidarios se sienten motivados en primer término por la temática particular del grupo. Los grupos que son capaces de convencer a los candidatos con su poder de voto llegan a ser muy temidos y respetados. Por ejemplo, la Asociación Nacional del Rifle (NRA por sus siglas en inglés), que se opone a las leyes sobre control de armas, ha convencido a los legisladores de que ese tema será el único que sus miembros tomarán en cuenta para votar a favor o en contra de ellos. Por lo tanto, la NRA tiene una influencia desproporcionada en relación con el número de sus afiliados, a pesar de que la mayoría de los estadounidenses están a favor de que haya leyes más estrictas para el control de armas.

En vista de las dificultades que implica movilizar a un número masivo de afiliados, no es de sorprender que los grupos más pequeños y cohesivos en los que la intensidad del sentimiento es mayor ejerzan a menudo una influencia muy superior a lo que el número de sus miembros podría sugerir. En primer lugar, cuanto más pequeño sea el grupo, mayor será la aportación marginal de cada miembro y así se reducirá el fenómeno del “viajero que no paga pasaje”. En segundo lugar, hasta antes de la llegada de la Internet, la comunicación entre los miembros era mucho más fácil de lograr en los grupos pequeños, por lo cual su movilización era más sencilla. Si las ventajas propias de los grupos pequeños se refuerzan con un intenso interés de sus miembros por los resultados de las políticas, entonces hasta un grupo reducido puede llegar a ser muy poderoso.



Dinero

La importancia del dinero en la política de los Estados Unidos ha aumentado en los últimos años por la escalada de los gastos que implican las campañas políticas. Las leyes vigentes para limitar las aportaciones destinadas a esas campañas tienen lagunas, y muchos funcionarios elegidos, de ambos partidos, se niegan a apoyar cualquier cambio en el sistema actual que les pudiera dar alguna ventaja a sus opositores. Generalmente, los grupos de interés que tienen más influencia en las elecciones nacionales hacen aportaciones voluntarias a candidatos por un total de cientos de miles de dólares.

Además, se necesitan cuantiosos recursos económicos para mantener una presencia en Washington entre una y otra elección. Los grupos requieren personal profesional para influir en la legislación que afecte sus intereses, además del personal necesario para comunicarse con sus miembros y ofrecer sus servicios. Los grupos que no tienen una presencia muy constante en Washington no pueden ejercer influencia alguna, tras bambalinas, sobre los detalles de la legislación, y esa influencia es el sello distintivo del éxito de un grupo de interés.

El dinero interactúa también con otros factores, como el número de miembros y la cohesión. A fin de superar el problema del viajero que no paga pasaje, los grupos deben atraer a “emprendedores de políticas”, es decir, gente que busque satisfacciones materiales, profesionales o ideológicas en el hecho de organizar un grupo exitoso. Para esto, los posibles miembros del grupo deben tener suficientes recursos excedentes que les permitan

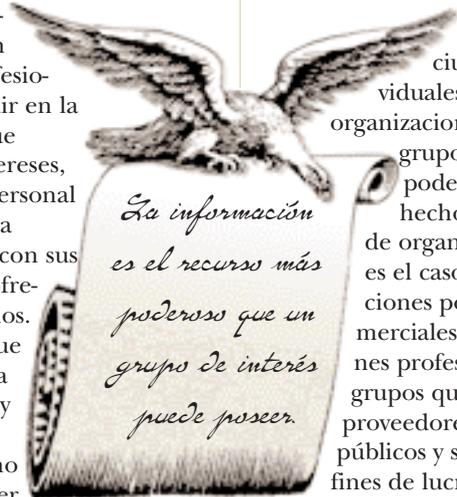
proveer una base organizacional promisoría. Esta necesidad de recursos excedentes establece un umbral de ingresos por debajo del cual no es probable que se puedan organizar nuevos grupos. Por esta razón hay relativamente pocos grupos que representen en forma directa a los pobres.

No obstante, por encima de ese umbral, el papel que desempeñan los recursos es más complejo. En términos abstractos se puede decir que un grupo de 1.000.000 de miembros que aportan US\$5 cada uno podría recaudar la misma suma (US\$5.000.000) que un grupo de 10.000 miembros capaces de aportar US\$500 cada uno. La desventaja de los grupos grandes sólo es evidente cuando se considera el problema del viajero que no paga pasaje, además del alto costo que implica comunicarse con un gran número de afiliados.

Otro factor que afecta la movilización de los recursos de un grupo es si sus miembros son ciudadanos individuales o también son organizaciones. Muchos grupos de interés poderosos son, de hecho, agrupaciones de organizaciones. Tal es el caso de las asociaciones por rubros comerciales, las asociaciones profesionales y los grupos que representan a proveedores de servicios públicos y servicios sin fines de lucro. Un grupo formado por otras organizaciones tiene menos entidades que movilizar, pero se puede jactar de que representa a los miles de personas afiliadas a esos organismos. Además, sus miembros lo pueden patrocinar por medio de recursos de cada organización y no con sus recursos económicos personales.

Información

Después de la adhesión de sus miembros y el dinero, la información es el recurso más poderoso que un grupo de interés puede poseer. El intercambio de información se realiza en varias formas. Primero, la información pasa desde los grupos de interés



La información es el recurso más poderoso que un grupo de interés puede poseer.

hasta quienes toman las decisiones. Muchas veces, los grupos tienen conocimientos técnicos de los cuales carecen los legisladores y están ansiosos de instruir a éstos sobre los temas de su interés. Sin la menor duda, la información que ellos proveen suele tener un sesgo en favor de los intereses del grupo. Los legisladores están muy conscientes de ese sesgo, pero a pesar de esto, la información puede ser útil. Una de las mayores ventajas de tener una presencia constante en Washington es la oportunidad de proveer información a los legisladores en momentos clave del proceso de la toma de decisiones.

La segunda forma de intercambio consiste en que la información fluye de las ramas ejecutiva y legislativa a los grupos de interés. Miembros del personal de éstos siguen el rastro de las propuestas legislativas y así se enteran de cuál es el momento más propicio para tratar de influir en el proceso legislativo. Sus contactos informales con personal del Congreso les da oportunidad de presentar testimonio en audiencias y movilizar a los miembros de su grupo cuando se acerca una votación crucial. En todo este proceso, aprenden cuáles son los actores más poderosos y con qué estrategias pueden ganar su apoyo. En ciertos casos pueden lograr que se modifique algún detalle de la redacción que afecte el impacto de un proyecto de ley presentado en el Congreso.

Por último, los grupos de interés intercambian información entre sus miembros y con otros ciudadanos. Así, pueden realizar una investigación o encargar un estudio que ponga de relieve la gravedad de un problema; si atraen la suficiente atención de los medios, harán que los legisladores se sientan presionados a responder. Los grupos también pueden pedir información de sus miembros e informar a éstos sobre las futuras decisiones. En la mayoría de las legislaturas, sólo un pequeño número de ciudadanos privados están en contacto con sus legisladores. Por eso, 200 cartas enviadas por uno de esos grupos pueden parecer una avalancha de correo.

El rápido desarrollo de la



Internet en los últimos cinco años ha reducido en forma radical el costo de la comunicación entre un gran número de ciudadanos. La mayoría de los grupos de interés tienen ahora su página en Internet y muchos usan el correo electrónico para contactar a sus miembros y también como un recurso para que éstos se comuniquen con quienes toman las decisiones. Sin embargo, el medio es tan nuevo que los grupos todavía están aprendiendo la mejor forma de usarlo y aún es demasiado temprano para decir con precisión hasta qué punto influirá en el proceso por el cual los grupos de interés ejercen su influencia.

Un ejemplo reciente de esa influencia fue el uso de ciertas páginas conservadoras de la Internet para poner en circulación información negativa sobre el entonces presidente Bill Clinton, en parte verdadera y en parte burdamente distorsionada o falsa. Es probable que esto haya ayudado a mantener en marcha el ímpetu para la impugnación de Clinton, aunque la mayor parte de la población se seguía oponiendo a ella. A menos que los grandes actores económicos encuentren la forma de controlar el acceso a Internet y, por ende, elevar su costo, es probable que el nuevo medio ejerza una influencia democratizadora sobre el diálogo político. Y a la inversa, es posible que la Internet aliente también la fragmentación de la ciudadanía en pequeños grupos, comunicados por vía electrónica, que se mantengan aislados dentro de su visión del mundo, cada vez más extravagante.

Hacia grupos de interés público más eficaces

Por esas razones, lo más común es que los grupos pequeños, más cohesivos y mejor financiados, impongan sus preferencias sobre las de otros grupos que representan a un mayor número de ciudadanos. Además, los intereses particulares prevalecen con frecuencia sobre los intereses más amplios de lo que se podría lla-

mar el público en general. Sin embargo, la proliferación de grupos de interés público en los últimos años hace que el sistema de grupos de interés, en conjunto, sea más representativo de la diversidad de opiniones que existe entre los estadounidenses. Y a menudo los grupos de interés público logran salir victoriosos sobre opositores que parecen más poderosos y mejor financiados. No obstante, al final del día, los funcionarios de elección saben que para ganar votos se necesita dinero. Muchas veces los grupos de interés que cuentan con grandes masas de afiliados no pueden encauzar en forma viable los votos de éstos, mientras que las asociaciones de empresarios industriales y las corporaciones individuales pueden entregar con la mayor seguridad los dólares que los candidatos necesitan para comprar publicidad por televisión.

Un elemento crucial que a muchos grupos de interés público les falta es una organización política popular genuina. En el caso típico, esos grupos están formados por un reducido personal, auspiciado por varios miles de miembros cuyo único nexo con el grupo son sus aportaciones económicas periódicas. Esta estructura contrasta con las formas anteriores de organización política de masas, en las cuales se edificaban movimientos nacionales a partir de pequeñas organizaciones locales basadas en el contacto frente a frente. Con excepción de un reducido número de activistas, los miembros de los grupos modernos rara vez se encuentran hoy frente a frente.

Observadores recientes de la sociedad estadounidense se han sentido cada vez más preocupados por la disminución del grado en que los ciudadanos se involucran con la comunidad. Esa tendencia se observa tanto en las organizaciones políticas como en las de otra índole. El fenómeno ha sido atribuido a muchas causas: el efecto de aislamiento producido por la televisión; el aumento del número de familias con un solo progenitor o en las que ambos trabajan fuera de casa, por lo cual los adultos disponen de poco tiempo libre; y el

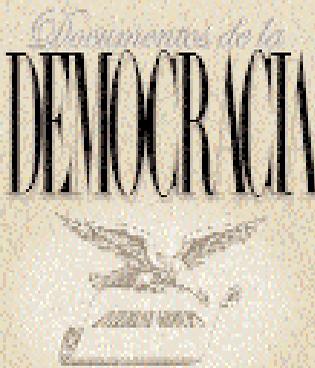
escepticismo generado por las campañas realizadas a través de los medios que están enfocadas en las personalidades y los escándalos, no en temas significativos.

Cualesquiera que sean las causas de esa declinación, un grupo de interés que pudiera movilizar en forma efectiva a sus miembros por medio de sucursales locales de nivel popular tendría una posición políticamente poderosa. Tal grupo desarrollaría una base firme de miembros en los que sería menos costoso incidir porque los cauces de comunicación ya estarían bien establecidos. Al complementar el cabildeo nacional con contactos locales directos con los candidatos y funcionarios, podría argumentar de modo convincente que el voto de sus miembros dependería de las posiciones que aquéllos adoptaran en los temas de interés para el grupo. Sería un movimiento auténtico de masas y no una pequeña elite financiada por partidarios pasivos.

Sin embargo, los obstáculos que se oponen a la creación de un grupo así son formidables. Se requeriría una cuantiosa infusión inicial de fondos para patrocinar las campañas de organización local. También sería menester superar la tendencia de los estadounidenses a separar los asuntos locales de los nacionales. Por últi-

mo, habría que convencer a muchos ciudadanos de que depusieran su propensión a centrar la atención en los temas que presentan los medios informativos nacionales, a expensas del intercambio comunicativo personal con sus vecinos.

Un sello distintivo de una sociedad democrática es que permite a sus ciudadanos la creación de recursos políticos alternativos que ellos pueden movilizar cuando estiman que algún actor económico privado o un funcionario del gobierno lesiona sus intereses. En este sentido, los grupos de interés organizados desempeñan un papel fundamental: ayudan a los ciudadanos a usar de una manera más eficaz los recursos que tienen a su alcance, como el voto, la libertad de expresión y de reunión, y el proceso judicial. ■



Para lecturas adicionales

Frank R. Baumgartner y Beth Leech, Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science (Princeton University Press, 1998)

Jeffrey Berry, Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups (Princeton University Press, 1977)

Allan J. Cigler y Burdett A. Loomis, Interest Group Politics (4ª ed., Congressional Quarterly Press, 1995)

Michael T. Hayes, Lobbyists and Legislators: A Theory of Political Markets (Rutgers University Press, 1981)

R. Allen Hays, Who Speaks for the Poor? National Interest Groups and Social Policy (Garland Press [de próxima aparición en 2001])

Charles Lindblom, Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems (Basic Books, 1977)

Mancur Olson, The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (Schocken Books, 1970)

Mark P. Petracca, comp. The Politics of Interests (Westview Press, 1992)